Government of Canada | Gouvernement du Canada
Canada
Depository Services Program | Programme des services de dépôt

POSITION PAPER ON THE ROLE OF CANADIAN GOVERNMENT PUBLISHING AND THE DEPOSITORY SERVICES PROGRAM

The Government will become a model user of information technology and the Internet. By 2004, our goal is to be known around the world as the government most connected to its citizens, with Canadians able to access all gernment information and services on-line at the time and place of their choosing.

Speech from the Throne

October 1999

Consulting and Audit Canada
Report no. 572-0022
December 17, 1999

Table of Contents

- Introduction
- Program description and rationale
  - Canadian Government Publishing
  - Depository Services Program
- Key government trends
- The continued relevance of CGP and the DSP
- Opportunities for strengthening CGP and the DSP
- Consequences
- Conclusion
  - Annex A: The DSP and CGP on the Front Lines
  - Annex B Authorities for the DSP and CGP
  - Annex C Information sources used in developing this paper

1. INTRODUCTION

The purpose of this paper is to examine the role of Canadian Government Publishing (CGP) and the Depository Services Program (DSP) in the context of the evolving Canadian government technology

and service environment. At present, both programs are at risk. They do not have sufficient financial support or recognition to enable them to play their full role in the emerging world of electronic government. This paper will look at ways the government can make the most of its investment in CGP and DSP. It will also examine ways these programs can reach their full potential and help the government build connections to Canadians.

The findings of this paper are based on a number of sources, including:

- Review of documentation on the CGP and the DSP and on a variety of related government initiatives and trends; and
- Interviews with CGP and DSP staff and with a range of stakeholder organizations including government departments, publishers, booksellers, libraries and NGOs with an interest in the dissemination of government information.

The report first provides a brief description of CGP and the DSP, including their rationale and funding arrangements. It then outlines some key government trends and policies that have a bearing on these programs. This is followed by an analysis of the implications of these trends for the continued relevance and value of the two programs. Finally, the report suggests a number of ways in which the delivery of the programs should be strengthened.

2. PROGRAM DESCRIPTION AND RATIONALE

As the government takes advantage of information technology to bring itself closer to its clients and stakeholders, two programs—Canadian Government Publishing (CGP) and the Depository Services Program (DSP)—should be given greater opportunity to maximize the value they add to government information products.

These high value, low cost programs are connecting Canadians to one another and to their government. DSP and CGP are "flying the flag" for better, more transparent government from one end of the country to another, and through the Internet, they are providing this service worldwide. The two programs also fill a gap for those without Internet access in Canada's urban, rural and remote communities and they speed the transition to electronic distribution of documents.

Properly supported, the programs become even more powerful levers to strengthen connectivity, to make it easier to use government information, and to foster a citizen base that is used to looking for, using and creating knowledge.

Canadian Government Publishing

The CGP has been in operation for over 100 years. As the Government of Canada's official publisher, CGP provides mandatory and optional publishing services to Government of Canada departments and agencies. Mandatory services include the production and distribution of priced mandatory publications, such as any publication tabled at the House of Commons, the Statutes of Canada, Royal Commission inquiries and reports, Main and Supplementary Estimates. It also administers Crown copyright and negotiates licensing arrangements, and provides co-publishing services. Under co-publishing, CGP plans and implements a three-party co-publishing program, involving client departments who are responsible for content and private sector publishers who are responsible for all aspects of publication. CGP also provides contract management services and acts as liaison between the authoring department and the publishing industry. Optional services include a range of services to

its government department clients, either directly or through contractors, that spans the entire publishing process from concept development to the sale of the finished product for both print and electronic media. Among these services are content research, market analysis, writing, editing, design, pricing, marketing, promotion, distribution and sales. It also offers information, guidance and advice on publishing policies, practices and standards in accordance with Treasury Board Directives.

A key part of CGP's mandate is to facilitate public access to government publications. To this end, it operates a central ordering, warehousing and distribution facility and ensures that government publications are distributed directly to the public and to a network of about 2,300 bookstores and distributors throughout Canada and in other countries. Distribution activities are carried out by the private sector under contract to the CGP. CGP produces sales catalogues, guides and tools to help people to find the information they need, both in paper and electronic format. It promotes Government of Canada publications by participating in book fairs, trade shows and other promotional events. Finally, CGP secures publications on behalf of the DSP.

The rationale for the program is to help ensure that Crown copyright is protected, that key government information is published and promoted and that it is readily accessible by all those who need it. Accessibility includes making priced publications available in both official languages, as well as in certain aboriginal languages, where appropriate. It also includes setting up channels of distribution, providing a range of means of access (electronic, telephone, fax and face-to-face) and by providing sales catalogues and tools to help identify needed information. The program also plays an important role in promoting the work and publications of the Government of Canada through its commercial network, web site, catalogues, fact sheets, newspaper and magazine articles, book reviews, advertising and signage.

The CGP is funded on a full cost recovery basis through the sale of publications and services provided to client departments.

Depository Services Program

The DSP, which was established by Order-in-Council in 1927, distributes copies of government publications to 955 depository libraries across Canada and throughout the world, which must then must then make these available to the public directly and through interlibrary loans. Thus, the DSP provides a "public information safety net" that complements the activities of CGP. Fifty-two are full depository libraries that automatically receive documents listed by the DSP, while the remainder choose only those publications that meet the needs of their clients.

Under the Program, federal departments and agencies provide copies of their publications to CGP for distribution under the DSP. Although it is government policy that all government departments and agencies are required to make their publications available to the DSP, only about 50% do so in practice. Some departments that have significant cost recovery publishing programs do not see it as being in their interest to contribute to the DSP. In other cases, departments have no systematic method of identifying and depositing with the DSP. For the most part, the libraries do not receive publications from the other 50%, although they may purchase some if they become aware of them. Statistics Canada and the House of Commons, whose publications are particularly important to library collections, participate in the DSP.

In addition to these physical repositories, the DSP also maintains electronic repositories of government documents that can be readily accessed through the Internet and participates in the System of Interactive Government Information (SIGI), a pilot project to develop a practical model for

the deposit and preservation of electronic documents. The DSP is also responsible for maintaining and supporting the infrastructure of the public information safety net. This includes, among other things, developing and coordinating training, facilitating international publication exchanges on behalf of the Government of Canada and supporting the media outlets used by the government to make citizens aware of information.

The rationale for the DSP is to help ensure that all Canadians have reasonable access to Government of Canada information, wherever they live in Canada, in a form and language of their choosing. In the process, it helps to promote national identity by ensuring that Canadians do not have to rely on ubiquitous and readily accessible U.S. data. Both Programs have a broad public constituency. Government departments benefit from the efficient distribution of information related to their programs and services. Intermediaries, such as libraries, although absorbing the costs of accommodating the materials and providing associated reference services, benefit from receiving materials that enhance their collections and enable them to better serve their clients. Ultimately, the public benefits from assured and equitable access to government information in a variety of formats.

The DSP is funded through appropriations, which it uses to acquire documents for distribution and to distribute them to depository libraries as well as to support the "public information safety net" in other ways. Under the current arrangements, departments must generally bear the cost of providing the required number of copies. However, some government organizations, which normally sell their publications, expect to be compensated when they supply hard copies or electronic documents that will be made freely available through the DSP and its repositories. Thus DSP budgetary limitations are one of the major reasons for the lack of universal participation in the Program.

Filling a valuable and unique niche unfilled by anyone else

Some confuse the functions of DSP and CGP with the mandates of such bodies as the National Library (NL) and the National Archives (NA). In fact, the latter are two very different bodies with very different objectives.

The National Library collects, preserves and promotes the published heritage of Canada. It collects Canadian publications and Canadian publishers are required by law to send copies to the NL.

The National Archives preserves Canada's archival heritage. It collects government records and unpublished records from private collections. The National Archives is not really in the business of lending out or publishing documents.

Whereas the NL and NA are based in Ottawa, DSP and CGP are actively providing a government presence in every major community from coast to coast, and they are further providing a virtual presence through an online catalogue of 100,000 paper and electronic publications. More than 90 percent of Canadians live within easy access of a depository library. Annex A provides a map of DSP and CGP points of service across Canada.

Unique in the government, DSP and CGP provide "metadata," or information about information across government. Because of this, the government can fulfil information requests for comprehensive content ("What information is available on ...?" "Where can I find out about ...?").

The front lines take the heat when the public cannot get their hands on government information in the format they want.

Gordon Graham, Renouf Publishing Co. Ltd.

3. KEY GOVERNMENT TRENDS

The Emerging Role of Government as a Catalyst and Information Provider

The role of government as an information provider is not new. The publications of the Government of Canada span an enormous array of topics that meet the information needs of Canadians in many different walks of life. Some idea of the variety of such publications can be obtained from the following list:

- The Canadian Guide to Clinical Preventive Health Care
- Customs Tariff 1999: Departmental Consolidation
- Main Estimates
- Canada Year Book
- Mineral Bulletin Series – Metallurgical Works in Canada
- Lexique analogique
- Chemical Contaminants in Canadian Aquatic Ecosystems: An Assessment of their Effects on Fish, Fish Habitat and Fisheries Resources
- Commission of Inquiry into the Blood System in Canada: Final Report
- Your Pension Plan

With the advent of the knowledge economy, the production and dissemination of information are becoming increasingly important government functions in their own right. The government sees its role as "steering" and not "rowing". Thus, it no longer carries out its responsibilities alone but relies increasingly on others to work with it to fulfill national objectives. In other words, playing the role of catalyst and broker rather than doer. The numerous references to "partnership" and "working together" in recent Throne Speeches testify to this. As a consequence, getting the right information into the hands of its partners and collaborators is becoming vital to program effectiveness. More generally, the government seeks increasingly to exert influence through knowledge and information rather than ownership, coercion or subsidies. Thus, overall, the provision of reliable and objective information is becoming an increasingly important component of government services.

The Central Role of Information Technology

The means of disseminating information is also changing rapidly. Information technology has provided the government with a key tool to fulfill its emerging role. The 1999 Throne Speech contains the following statement:

"The Government will become a model user of information technology and the Internet. By 2004, our goal is to be know around the world as the government most connected to its citizens, with Canadians able to access all government information and services on-line at the time and place of their choosing."

The Throne Speech portrays IT as a key policy instrument in the economic social and cultural development of Canada, permeating all sectors of the economy and society.

Policy Response

To date, there has been a limited policy response to the rising importance of information and

information technology. The Management of Government Information Holdings encourages departments to retain and manage information and recommends that it should be systematically organized to be accessible. It does not address these issues at a practical level. The Government Communications Policy supports the active dissemination of government information. It requires departments to "maintain an index of published material...and ensure that published material is available for examination by the public". The Government Communications Policy provides the policy basis for the CGP and the DSP and establishes their responsibility for the coordination of publishing activities across government and for ensuring that copies of published material are made available to Canadians. It also stipulates that authors of government publications are required to deposit copies with the DSP. Significantly, there is no clear policy on the on the archiving and release of electronic information and the means by which it should be retrieved.

Other Relevant Trends

A number of other government trends are relevant to CGP and the DSP. These include:

1. Decentralization of authority: Since the 1960s, there has been a steady decentralization of authority from the centre to individual departments and agencies. This, in combination with the flexibility afforded by the Internet, has enabled departments and agencies to make their own arrangements for publishing and information dissemination and has eroded the position of central providers, such as CGP and the DSP.

2. Fiscal Restraint: Since the 1980s, the federal public service has been under a regime of fiscal restraint culminating in Program Review. Among other things, this has led to an increased emphasis on privatization and cost recovery. Thus, most government publishing has been privatized and the CGP operates on a cost recovery basis. Although the DSP receives appropriated funds, these have been cut back in recent years.

3. Public Accountability: The free flow of information has always been a cornerstone of democratic government. Without this citizens cannot make informed judgements about how their government is performing and what value it is adding to their lives both as individuals and as members of society. The government is under increased pressure from citizens to be transparent and accountable. The Access to Information (ATI) legislation has been a key policy response.

4. Citizen Engagement: There is a desire on the part of many citizens for on-going two-way communication with government to enable them to become more engaged in the governance process. This includes the provision of practical opportunities to respond to government on-line, rather than exclusive reliance on information that has been pre-packaged from the perspective of government and its constituent programs. If the information sharing effort is to be sincere then people will need access to objective and comprehensive information that meets their individual requirements.

   In a democracy, access to information isn't just a right it is a necessity.
   Michael Gurstein, Coalition for Public Information

5. Citizen-Centred Service: There is an increasing demand from citizens for the delivery of government services to be organized in a manner that meets their needs, as opposed to one that reflects the internal organization of government. The Service Canada model is a response to this pressure in that it aims to provide citizens with single-point access to a suite of related services through various channels that include electronic access, telephone access and in-person access. Other government initiatives, such as Services Canada, Government Online, the Canada Site and the Canada Business Service Centres, follow the same logic.

6. Social Cohesion: In a country as ethnically diverse and far-flung as Canada the issue of social cohesion has always been uppermost in the mind of government. In recent years the national unity debate has added a further sense of urgency to this issue. Clearly information on the country and on the activities of the national government has a key role to play, as reflected, for example, in the establishment of the Canada Information Office. It is also considered important that users recognize the role of government in providing them with the information as laid out in the Federal Identity Program (FIP).

7. Canada's Image Abroad: Canada's ability to project a clear image abroad is being increasingly challenged by the global domination of the United States and by international trade agreements and other globalization pressures that threaten to undermine its cultural integrity. Again, information is central to building international awareness of Canada and what it stands for.

4. THE CONTINUED RELEVANCE OF CGP AND THE DSP

The provision of reliable and comprehensive information in an accessible manner is central to the evolving role of government and its ability to achieve its objectives as outlined in the previous section. In addition the government has an important stewardship responsibility to preserve information for the use of future generations. CGP and the DSP have an important role to play in supporting these requirements for reliability, comprehensiveness, accessibility and preservation. Many of the government trends discussed in the previous section also lend continued relevance to the Programs.

Reliability

Citizens generally look to government to provide them with reliable, objective and impartial information. When information is formally published it is usually subject to the type of critical evaluation that enables it to meet these standards. However, government is increasingly replacing conventional publishing with information provided on the Internet. Although some of this Internet information certainly meets publishable standards, much of it is more informal and less subject to critical review. Material is often placed on the Internet in order to meet a public need for current information but without particular concern for rigour, context or permanence. Programs such as CGP and the DSP help to establish cross-government standards that enable users to distinguish between information that meets rigorous publication requirements and information that is more ephemeral.

Comprehensiveness

Each citizen has his or her own individual needs for information that may cut across program, departmental and even government lines. The more comprehensive the information from a particular

source the more useful that source is likely to be for greater numbers of people. Decentralization of publishing and the creation of local Internet web-sites tends to fragment information sources along program and organizational lines and leaves the user with the task of integrating their information requirements from a variety of different sources. Furthermore, many people like to be able to browse catalogues, bibliographies and information databases in order to identify the information they require. Clearly, it is easier to do this from one comprehensive source rather than searching through multiple sources. One of the reasons that mega-bookstores have proved so popular is the comprehensiveness of their displays and their browser-friendliness. CGP and the DSP with their cross-government catalogues and databases play an important role in providing these much-needed comprehensive sources of information.

Accessibility

Information has no value unless people are aware of it and have access to it. Taxpayers pay for the development of government information and should to be able to access that information, preferably through their medium of choice. Furthermore, the effectiveness of many programs depends upon the information they generate reaching as broad a target audience as possible. The first step in accessibility is to know what information exists. A comprehensive database can play an important role in building user awareness of the availability of pertinent information. The CGP and DSP catalogues make people aware of what is available and help them to find it. Furthermore, the DSP can make it much easier for departments to meet the requirement of Government Communications Policy to maintain an index of published material and ensure that it is available for examination by the public.

There is an enormous volume of information, including government information, on the Internet. However, for various reasons, discussed below, such information is not always readily accessible. First, Internet information is not always well organized or easy to find. Even librarians sometimes have difficulty when information is not properly organized or categorized. Moreover searching for information under these conditions can be costly and time-consuming. A major focus of CGP and the DSP is to ensure that information is comprehensive, well organized and accessible.

The organization of information is critical. I get so frustrated when I can't find information because it isn't organized or categorized. There are no common search tools.
Andy Reddick, Public Interest Advocacy Centre

A second concern is that many people are not connected to the Internet. One estimate is that only about 50% of Canadian households are currently connected. Even many of those that are connected may not have developed the skills or confidence to use the Internet effectively. Seniors, members of the aboriginal community and people with low incomes have particularly low connection rates. Thus, as noted by the Task Force on Digitization, exclusive reliance on the Internet risks cutting many people off from ready access to government information, which is clearly inconsistent with the government value of equitable treatment of citizens. While this problem may diminish over time, it is important for that the government not get too far ahead of its citizens. The continued existence of CGP and the DSP provides some assurance that this will not happen.

Third, regardless of whether they are connected or not, people have different preferred media for accessing information, which the government should respect. The Treasury Board's Strategic Infrastructure Initiative Business Plan expresses the issue as follows:

"(The government) must take a more inclusive approach (than the private sector) recognizing that access in the digital environment is an issue of fundamental democracy – that citizens have the right

to choose not to be connected and the government must continue to serve them as well or better"

Access preferences may also vary with type of document and location. For example, lengthy reports are tedious to view on the screen or to print off. In remote locations, such as the North, speed of access to Internet can also be a problem. It is interesting to note that, in spite of the rapid rise in Internet use, the DSP has experienced no decrease in the demand for paper products in recent years People with disabilities (such as the visually impaired) also have special access needs. It is interesting to note that Cabinet recently approved the expansion of the DSP to include libraries that service the visually impaired. Thus, CGP and the DSP help to protect the right of citizens to choose their preferred mode of access and the rights of those whose access choices are restricted by reason of disability.

Fourth, the ability to access information often depends on the availability of intermediaries. These may be human (e.g. librarians) or electronic (search tools). Under the DSP, librarians serve an important function in helping users find the information they need. This service is especially important for the physically challenged and for those without the necessary search skills. In particular, users often require human assistance in navigating the electronic environment. In general, it has been found that librarians with specific training and experience in government documentation provide markedly better service in this area than those without. In addition, the DSP has devoted considerable effort to develop electronic inter-mediation tools (such as catalogues, thesauri and meta data) that users can employ themselves to locate needed information.

It is important that if the government is moving to an e model, that they manage the transition. In the meantime, traditional systems need to be maintained and there needs to be a human interface to help with the transition. Ivan Hale, Canadian Seniors Network

Preservation

As noted, the government has an important stewardship responsibility to ensure that government information is preserved for the use of future generations in order to conduct research and preserve our national cultural and historical memory. While this is the particular responsibility of the National Library and the National Archives, the DSP also contributes importantly to this end. It does this by providing additional channels for the preservation and dissemination of historical information. It also provides the channel through which government documents are transferred to the collection of the National Library. The move to electronic publishing is raising difficult questions about what should and should not be preserved. There is a clear need to establish a standard and protocol for the preservation of electronic information. At present, the DSP catalogue serves as an informal standard and has a potentially important role in the preservation of key government electronic information that would otherwise be lost when departments update and change their web-sites. Finally, there are issues related to the storage and access of archived electronic information. CGP and the DSP have recently worked with Statistics Canada to explore these questions under the Electronic Publications Pilot. A further initiative is the SIGI pilot study, which is examining the movement of documentation through a life cycle that may include publication on the Web and subsequent movement to the National Archives and National Library.

I'm very concerned about preserving a record of actions and events. This is the development of Canada. We need this record and must take care to protect the recording. **Betty Ann Lavallée, New Brunswick Aboriginal Peoples Council.**

Relevance to Government Trends

Decentralization and Fiscal Restraint

Under a continued regime of privatized publication and decentralized management of the publication process, the role of CGP as a coordinator and government-wide centre of expertise becomes even more critical. CGP has the specialized expertise needed to effectively address the demands of an increasingly complex publishing environment and provides an expert window on the publishing and retail industry to support cost-effective procurement of publishing services and to provide an integrated service package for government clients. Furthermore, as centres of expertise, CGP and the DSP have the capacity to innovate in support of publishing and access to publications. Finally, government-wide co-ordination of publishing and distribution offer the potential for significant economies of scale, which would be lost if these functions were carried out independently by individual departments or programs. Along with privatization, fiscal restraint has also encouraged departments to charge for their publications, which impedes access. The DSP plays an important role as the "public information safety net" in enabling those who could not otherwise afford it to have access to such publications.

Public Accountability

By facilitating access to government information, CGP and the DSP help government to respond to pressures to be more transparent and accountable. They also have the potential to reduce the costs of responding to requests under Access to Information (ATI). It has been estimated that an average ATI request costs the government about $2,300. The potential for savings arises because AIT requests apply only to unpublished documentation. Thus, increasing the amount of published documentation may decrease the ATI caseload and its associated costs. Of particular note in this connection, is the potential for savings from the deposit of electronic documents with the DSP.

Citizen Engagement

CGP and the DSP can play an important role in facilitating access to reliable, authoritative and comprehensive information about government and its activities that is needed to facilitate the process of citizen engagement.

Citizen-Centred Service

CGP and the DSP with their integrated approach to information delivery and their ability to give users a choice of access mode are consistent with the philosophy of citizen-centred service. Consequently, they are well positioned to support and complement a range of current citizen-centred initiatives, including Service Canada, the Canada Site, Reference Canada and Canada Business Service Centres. For example, they reduce the need for Reference Canada to provide callers with multiple referrals.

Social Cohesion

By facilitating access to government information and by providing a government-wide window on such information, CGP and the DSP help maintain the federal presence across the country, support the CIO and complement the FIP and its "common look and feel" intent. More generally, they help to build awareness among Canadians of Canada's common history, values, culture and achievements as a nation.

Canada's Image Abroad

CGP and the DSP are focussed on the provision of Canadian information, thereby providing an alternative to the proliferation of U.S. data and information. They also help to promote Canada's image, values and culture abroad and support the Canadian studies community around the world. The DSP also helps meet Canada's obligations under international treaties for information exchange.

Affirmations of Relevance

Ministers have consistently recognized the continued relevance of CGP and the DSP. For example, during the privatization of the Canada Communication Group and the TBS/PWGSC Functional Review, both were designated as "core" government functions. Furthermore, in 1997, the Federal Task Force on Digitization, which included senior communication and information officers from across government, formally endorsed the role of the DSP as "the public information safety net".

5. OPPORTUNITIES FOR STRENGTHENING CGP AND THE DSP

The previous section made the case for the continued relevance and public value of CGP and the DSP in the evolving government environment. However, their ability to add value could be augmented by strengthening the programs in a number of ways. First, there is a need to strengthen the policy framework within which they operate. Second, the leverage from these programs would be greater if their coverage were more comprehensive. Third, CGP could concentrate on its value-added coordination role. Fourth, there are potential opportunities for improvements in access and inter-mediation. Fifth, there is a need to reconsider current funding arrangements. Sixth, there are opportunities for greater synergy through coordination with existing initiatives.

Policy on the Deposit and Retrieval of Electronic Information

There is no comprehensive policy to address the proliferation of government information in electronic format, such as CD-ROMS and web documents. In particular, there are no government-wide standards for the deposit, preservation and retrieval of such information. In effect, each program or service establishes its own protocols and sets its own standards. Such a policy framework would enable the government to more fully utilize the strengths of CGP and the DSP to establish common standards and a clear centre of responsibility and accountability and to provide a more cost-effective alternative to the development of parallel information storage and retrieval mechanisms across government.

The 1997 report by the Federal Task Force on Digitization, entitled *Towards a Learning Nation: The Digital Contribution*, pointed to the need for a government information policy and recommended that the role of the DSP be expanded to include published information in electronic format. In 1999, John English's report on the role of the National Archives of Canada and the National Library of Canada also supported the clarification of the issue of the legal deposit of electronic publications.

Such a policy would also provide a common framework in which DSP/CGP franchise sites, information-clustering tools and navigation tools could be integrated into the Service Canada framework. Rather than starting afresh with each new program or service there would be a common point for understanding what information needs to be made accessible and what access tools are required.

More Comprehensive Coverage

The value of CGP and the DSP would clearly be enhanced if they had access to a wider range of government publications. As noted earlier, the current deposit policy is not enforced, so that only

50% of departments and agencies participate in these programs. Broader participation would enable CGP and the DSP to develop a more comprehensive catalogue of government publications (both paper and electronic) that would better satisfy a wide range of user needs from the casual browser to the serious researcher.

The current situation is far from satisfactory. A recent survey by the National Library found that 60% of Departments do not maintain a catalogue of their publications. Not only does this make life difficult for would-be users of public information, but it forces publishers and booksellers to spend considerable time and money trying to determine the existence and status of publications through numerous individual departments. Booksellers often bear the brunt of public criticism when they fail to find requested publications. The current situation also impedes the resolution of Crown copyright issues.

Thus, there is a critical need for a complete, comprehensive and accurate information on the existence and availability of government publications. Booksellers and libraries strongly endorse the need for a centralized agency such as CGP/DSP to maintain a registry of all government publications and to provide a ready means of access to such publications, ideally by being able to order directly from the agency. From a taxpayer perspective, such a centralized agency would be both less costly and would provided better service. However, from the perspective of the departments there are concerns over loss of control and over the possibility of losing contract with their public constituency. These latter fears could be allayed if the centralized agency were to provide client departments with records and analyses of access requests, as is done by Canada Business Service Centres, for example.

CGP and DSP have already begun work on the development of a comprehensive database of all current Government of Canada publications through a variety of partnership arrangements. This database will contain Crown copyright and licensing information for electronic clearance, bibliographical and price information on all publication products as well as lists of distributors, libraries, co-publishers, licensees and other relevant information sources and contacts. This database will be linked to the Canada Site, and Reference Canada. An electronic single window for granting licenses or copyright permission will automatically provide up-to-date information to the central database.

A Stronger Coordination Role for the CGP

Many stakeholders feel that CGP should focus primarily on its coordination role. Given the reality of privatization, there is little to be gained by its continued involvement in the publication process. The potential benefits of such coordination have already been discussed. These include gains in effectiveness (information supply), service (accessibility), efficiency and accountability. However, as discussed below, current funding arrangements prevent CGP from playing this coordination role as effectively as it might. It should be noted, however, that departments only support this coordinating role if it is based on collaboration and partnership. There is no support for a regulatory role for CGP. The CGP is currently planning to build partnerships with other government departments and agencies and other government publishers, other levels of government, associations and special interest groups and niche markets.

Inter-Mediation and Access Improvements

A key requirement is the further development of tools that help to organize information, support individual search styles and enable users to customize information according to their individual needs. There is also a need for support mechanisms to enable DSP depository libraries to provide effective

inter-mediation services in the area of electronic documentation. A 1999 study indicated that there is considerable room for improvement in this area, including the need for more training.

In the area of access, there is also a need for CGP/DSP to work with the suppliers of non-government portals to help ensure that users can enjoy ready access through multiple channels. In other words, the public should be able to use their portal of choice and not be limited to a government portal. Further options include the expansion of access points through the Community Access program, including local resource libraries. Finally, it was also noted that the CGP/DSP catalogue might benefit from the sophisticated graphical approach of commercial web-sites.

Funding Arrangements

Maintaining CGP on full cost recovery is not consistent with its proposed central role as government-wide public access coordinator for the management and distribution of publications. The current arrangements encourage the organization to focus on revenue generating opportunities rather than on its primary public interest role. Cost recovery discourages rather than encourages the participation of client departments in the program. Cost recovery appears to add costs that have no direct benefit to the author departments. At the same time, CGP subsidizes publishing costs through its sales revenues. This indirect cost reduction is transparent to author departments. Thus, moving CGP to appropriations-based funding would enable it to play its core coordination role more effectively than at present.

As noted, the DSP is funded through appropriations. Its major expenses are the acquisition and distribution of publications. An expanded role for the program, as suggested in this section, would require increased funding. Such a funding decision should be based on an assessment of the program's overall benefit to Canada in terms of improved access to government information and its ability to support other government initiatives. It should take into account the growing importance of the government's role as information provider in our knowledge-based economy.

DSP needs to be funded to a level where it can maintain full public access, which means setting aside money to compensate government publishers who charge for their materials. (In particular, this would cover such major information sources as NRC/CISTI, NRCan and the National Library's AMICUS database.) Acquiring this product would cost an extra $6.9 million in 1999/2000, although eliminating print-on-demand would reduce this amount by $495,000.

At the same time, the costs and benefits of centralized provision of service should be compared with those of the decentralized alternative. Distributing the work of the DSP and CGP over all government departments would likely result in higher costs, but costs which are more difficult to quantify. There is a danger that, given the wrong funding mechanism, not only will the programs be weakened, but people who have become expert in delivering the programs could drift away.

Enhanced Synergy with Related Initiatives

As noted, there may be further opportunities for synergy between the CGP/DSP and related initiatives, such as Service Canada, the Canada site, Government Inquiries Centre (1 800 O-Canada), Service Canada, Government Online, the Canada BusinessService Centres and the Canada Information Office.

6. CONSEQUENCES

Canadian Government Publishing and the Depository Service Program have a long tradition of

providing comprehensive and flexible public access to the work of the Government of Canada through its publications. The role of government is changing from that of doer to that of partner and enabler and the production and dissemination of information is central to that role. The evolving government environment is characterized by increasing reliance on information technology for external as well as internal communication, enhanced accountability and transparency, an emphasis on citizen-centred service and increased engagement of citizens in the process of governing. The government is also centrally concerned with issues of social cohesion, national unity and the image of Canada abroad.

The introduction to this paper noted that CGP and the DSP are at risk. Yet both have an important role to play in this emerging environment. Without these programs, the dissemination of information would be much more costly and less effective. Failing to keep pace with changing demands on CGP and DSP, particularly at a time when information management is being revolutionized, would hinder the government's ability to meet several of its objectives. This would especially be the case if the central content repository were to be lost. Information would be harder to find, the Government of Canada would be more remote from the lives of its people, and costs will rise as other departments reinvent the wheel of distributing documents to the public.

In effect, diminishing the role of the two programs would serve to disconnect Canadians, rather than to connect them, and a key component of the government's public access approach would be lost. This is particularly the case for those Canadians for whom access is already difficult, particularly disadvantaged, senior and Aboriginal Canadians.

However, CGP and the DSP face certain impediments that prevent them from realizing their full potential for adding public value. Of key importance is the absence of a comprehensive government policy on the deposit and retrieval of electronic information. There is also a need to address the funding mechanisms of these programs to ensure that such mechanisms do not act as a disincentive for effective cross-government participation and co-ordination. There is also a need to ensure that the information contained in the CGP and DSP databases can be readily accessed through multiple portals, both government and non-government. Finally, there is an opportunity to exploit the synergy potential of these programs by linking them to related service and communications initiatives across the government.

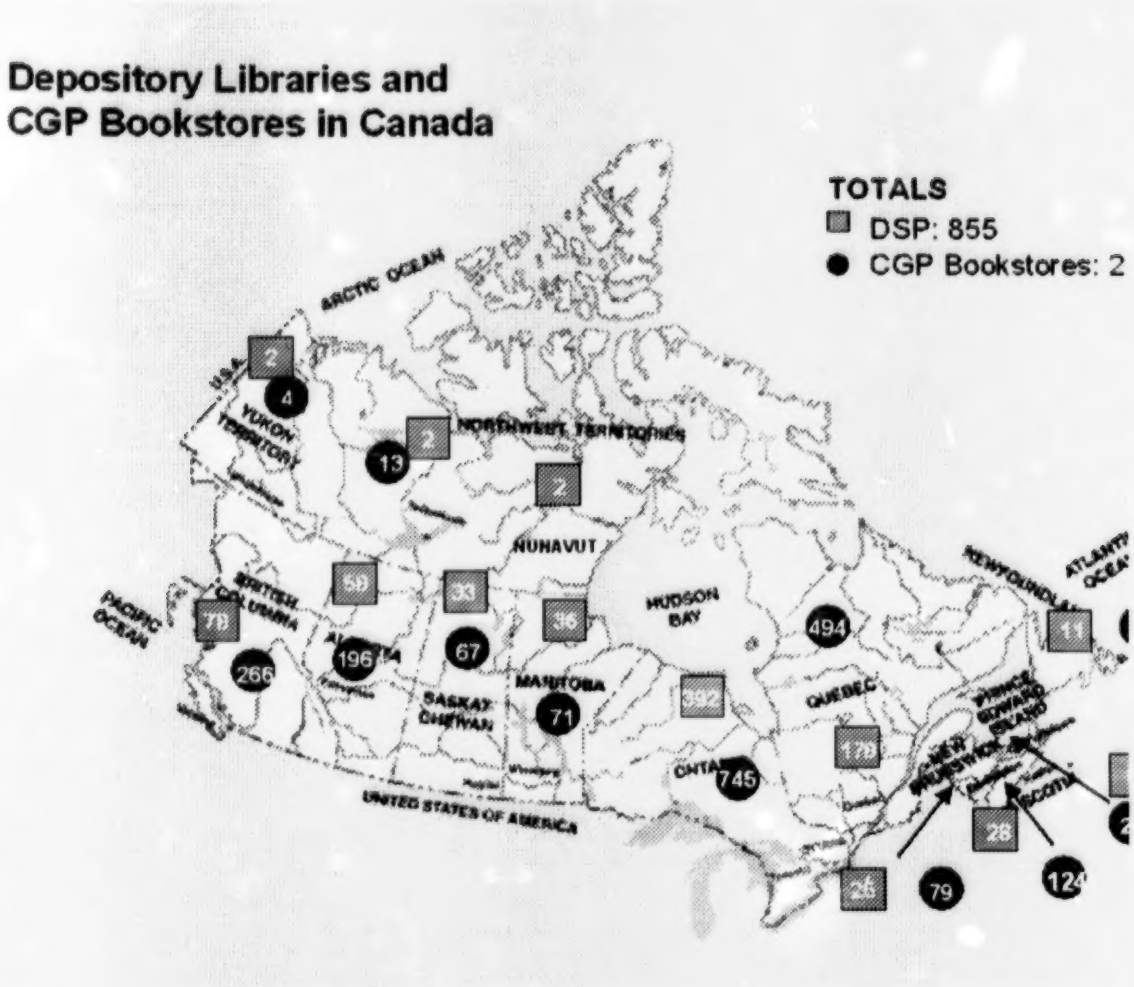
7. CONCLUSION

Today, **92 percent of Canadians live within easy access of a depository library**. This means that CGP and DSP have provided exemplary tools for connecting Canadians to each other and to their federal government.

Currently, both programs are at risk. Without these programs, the dissemination of information will be more expensive and more fragmented. Users in all communities across Canada would find it harder to get information and would have fewer ways of doing so.

However, by beginning a realistic discussion of new directions, particularly those regarding funding, the two programs can achieve their full potentials and continue to be leaders in the information business. The benefit of the programs is greater than the cost of closing the programs.

Annex A: The DSP and CGP on the Front Lines



Annex B Authorities for the DSP and CGP

DSP

The DSP was established by Order-in-Council in 1927. Subsequently, there have been several Cabinet and Treasury Board decisions re-affirming the Program. Policy authority is derived from the *Communications Policy* and the *Common Services Policy*. It exemplifies the concept of "routine disclosure of information" in section 2 of the *Access to Information Act*.

CGP

The authority for publishing is derived from the Minister of Public Works and Government Services responsibilities as the Queen's Printer which are described in section 19 of the *Department of Public Works and Government Services Act*. Complementary policy references appear in the *Communications Policy* and *the Common Services Policy*.

Annex C Information sources used in developing this paper

People:

Association of Canadian Publishers, Roy MacSkimming

Association of Canadian University Presses, David Carr

Canada Information Office, Ted Baker

Canadian Association of Research Libraries, Tim Marks

Canadian Heritage, Claude Lafontaine

Canadian Booksellers Association, Sheryl McKean

Canadian Publishers Council, Jackie Hushion

Canadian Seniors Network, Ivan Hale

Canada Information Office, Ted Baker

Coach House Publishing, Darren Wershler-Henry

Coalition for Public Information, Michael Gurstein

Fisheries and Oceans, Stéphane Dubreuil

Foreign Affairs and International Trade, Nancy Hector

Editio Online Publishing, Mark Frutkin

Éditions Art Global, Ara Kermoyan

Federal Publications, Juliet Atha

Fisheries and Oceans, Stéphane Dubreuil

Glendon College, Vivienne Monty

Health Canada, Danielle Brulé

House of Commons, José Semarau

Industry Canada, Diane Bays, Mary Frances Laughton

Department of Justice, Robert Duperron

Judy Meyer, Consultant, former librarian Canadian Embassy in Washington, D.C

Mount Saint Vincent University, Centre for Women in Business, Daureen Lewis

National Antipoverty Organization, Michael Farrell

National Library, Nancy Brodie and Paul McCormick

New Brunswick Aboriginal Peoples Council, Betty Ann Lavallée

Pennsylvania State University, Helen Sheehy

Presses de l'université Laval, Léo Jacques

Public Interest Advocacy Group, Andy Reddick

Publications gouvernementales, Claude Arsenault

Renouf, Gordon Graham

Transport Canada, Canadian Aviation Research, Mary MacDougall

Treasury Board, Ross Hodgins

Department of Transport, Mary MacDougall

UBC Bookstore, Jennifer Pike

University of Alberta, Karen Adams

University of Saskatchewan Library, Andrew Hubbertz

University of Toronto Press, Bill Harnum

Westmount Public Library, Carole Gendron

Yellowknife Book Cellar, Judith Drinnan

Written Documents:

Accessing Canadian Federal Information: a Depository Program for the Twenty-First Century? Bruno Gnassi. 65th IFLA Council and General Conference, Bangkok, Thailand, August 20 - August 28, 1999. http://www.ifla.org/IV/ifla65/papers/122-083e.htm

The Challenge of Openness as European Union Information goes Electronic, Neville Keery, FirstMonday, Vol.2 No.12 - December 1st. 1997. http://www.firstmonday.dk/issues/issue2_12/index.html

Democracy and Government On-Line Services: Contributions from Public Administrations Around the World, a G8 GOL publication, January 1999. http://www.open.gov.uk/govoline/golintro.htm

Government Documents Reference Service in Canada: Implications for Electronic Access, Juris Dilevko and Elizabeth Dolan, Faculty of Information and Media Studies, University of Western Ontario, March 1999. http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Rapports/Dilevko_Dolan/dilevko-e.html

Operating Government in an On-line World: Balancing Access with the Needs to Govern Effectively, contributed by the State of Ohio, authors: Peter J. McGeoch and Jeffrey B. Ritter, in Democracy and Government On-Line Services, Contributions from Public Administrations Around the World, Chapter 13. http://www.gtnet.gov.uk/govoline/golintro.htm

Policy and Participation on the Canadian Information Highway, William F. Birdsall, FirstMonday, Vol. 4 No. 3 - March 1st. 1999. http://www.firstmonday.dk/issues/issue4_3/index.html

The Role of the National Archives of Canada and The National Library of Canada, John

English. http://www.pch.gc.ca/wn-qdn/arts/english.html

Searching the Internet, Clifford Lynch, Scientific American, v.276, pp. 52-56, 1997. http://www.sciam.com/0397issue/0397lynch.html

Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century. Center for Technology in Government, University at Albany, SUNY, March 1999, http://www.ctg.albany.edu/research/workshop/dgfinalreport.pdf

Threats to Public Access to Federal Government Publications in Canada and the United States. Katherine Prophet, Government Information in Canada, no. 18 (August 1999) http://www.usask.ca/library/gic/18/prophet.html

Towards A Learning Nation: The Digital Contribution from the Federal Task Force on Digitization. http://www.nrc.ca/dtf-gtn/english/report/index.htm

Who Will Create the Metadata for the Internet? Charles F. Thomas and Linda S. Griffin, FirstMonday, v. 3, no. 12. http://www.firstmonday.dk/issues/issue3_12/thomas/index.html

Gouvernement du Canada | Government of Canada
Canada
Programme des services de dépôt | Depository Services Program

EXPOSÉ DE POSITION SUR LE RÔLE DES ÉDITIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA ET DU PROGRAMME DES SERVICES DE DÉPÔT

Le gouvernement deviendra un utilisateur modèle des technologies de l'information et d'Internet. D'ici 2004, nous voulons être connus dans le monde entier comme le gouvernement le mieux branché avec ses citoyens. Les Canadiens et les Canadiennes auront accès à toute l'information et à tous les services gouvernementaux en direct à l'endroit et au moment qui leur conviennent.

Discours du Trône

Octobre 1999

Conseils et Vérification Canada
Rapport nº 572-0022
Le 17 décembre 1999

Table des matières

- Introduction
- Description et raison d'être des programmes
  - Éditions du gouvernement du Canada
  - Programme des services de dépôt
- Les principales tendances de l'évolution du gouvernment
- L'utilité continue des EGC et du PSD
- Possibilités pour le raffermissement des EGC et du PSD
- Conséquences
- Conclusion
  - Annexe A: Le PSD et les EGC sur le terrain
  - Annexe B : Textes de loi régissant le PSD et les EGC
  - Annexe C : Sources d'information consultées dans la rédaction du présent document

1. INTRODUCTION

Le présent document vise à examiner le rôle des Éditions du gouvernement du Canada (EGC) et du Programme des services de dépôt (PSD) dans le contexte de l'évolution de l'environnement des

technologies et des services au gouvernement du Canada. À l'heure actuelle, ces deux programmes sont en péril. En effet, ils ne sont pas suffisamment financés et reconnus pour pouvoir jouer à part entière leur rôle dans l'univers naissant du gouvernement électronique. Dans ce document, nous passons en revue les moyens qui permettront au gouvernement de tirer le meilleur parti possible de l'investissement qu'il consacre aux EGC et au PSD. Nous examinons également les moyens grâce auxquels ces programmes pourront réaliser tout leur potentiel et aider le gouvernement à se brancher sur les Canadiens et les Canadiennes.

Les constatations exposées dans ce document s'inspirent d'un certain nombre de sources, notamment :

- les documents examinés sur les EGC et le PSD et sur différents programmes connexes du gouvernement et diverses tendances constatées dans les milieux gouvernementaux;
- des entrevues avec des membres du personnel des EGC et du PSD et avec différents organismes intervenants, dont des ministères, des maisons d'édition, des librairies, des bibliothèques et des organismes non gouvernementaux intéressés par la diffusion de l'information gouvernementale.

Dans ce rapport, nous commençons par décrire brièvement les EGC et le PSD, ainsi que leur raison d'être et leurs modalités de financement. Puis, nous exposons certaines tendances et politiques essentielles au gouvernement et qui ont une incidence sur ces deux programmes. Nous enchaînons avec une analyse des incidences produites par ces tendances pour ce qui est de la pertinence continue et de l'utilité de ces programmes. Enfin, nous suggérons un certain nombre de moyens grâce auxquels on pourrait raffermir la réalisation de ces programmes.

2. DESCRIPTION ET RAISON D'ÊTRE DES PROGRAMMES

Puisque le gouvernement profite de la technologie de l'information pour se rapprocher de ses clients et de ses intervenants, il faudrait permettre aux deux programmes visés –les Éditions du gouvernement du Canada (EGC) et le Programme des services de dépôt (PSD) – d'accroître leur utilité dans la diffusion des produits d'information du gouvernement.

Ces programmes très utiles et peu onéreux financièrement permettent aux Canadiens de se brancher entre eux et sur leur gouvernement. Le PSD et les EGC sont les « porte-drapeau » d'un gouvernement meilleur et plus transparent d'un océan à l'autre et, grâce à Internet, ils assurent ce service à l'échelle mondiale. Ces deux programmes comblent également un vide pour ceux qui n'ont pas accès à Internet dans les communautés urbaines, rurales ou isolées du Canada et accélèrent la transition sur la voie de la distribution électronique des documents.

Bien appuyés, ces programmes deviendraient des leviers encore plus puissants pour raffermir la connectivité, faciliter l'utilisation de l'information diffusée par le gouvernement et mieux servir les citoyens qui ont l'habitude de rechercher, d'utiliser et de créer les connaissances.

Éditions du gouvernement du Canada

Les Éditions du gouvernement du Canada (EGC) exercent leurs activités depuis plus d'un siècle. Maison d'édition officielle du gouvernement du Canada, les EGC offrent des services d'édition obligatoires et optionnels aux ministères et organismes de l'État. Leurs services obligatoires comprennent la production et la distribution des publications obligatoires tarifées, par exemple toutes les publications déposées à la Chambre des communes, les Statuts du Canada, les enquêtes et rapports

des commissions royales et les budgets de dépenses principaux et supplémentaires. Les EGC administrent en outre les droits d'auteur de l'État et négocient les accords de licence, en plus d'offrir des services de coédition. Dans le cadre des services de coédition, les EGC planifient et mettent en œuvre un programme de coédition avec des tiers, auquel participent les ministères clients responsables du contenu et les maisons d'édition du secteur privé qui sont chargées de tous les aspects de la publication. Les EGC assurent également des services de gestion de contrats et la liaison entre les ministères auteurs et le secteur de l'édition. Les services optionnels comprennent les différents services offerts aux ministères clients, directement ou en faisant appel à des entrepreneurs; ces services s'étendent à l'ensemble du processus d'édition, depuis l'avant-projet jusqu'à la vente du produit fini dans le cas des publications imprimées et électroniques. Ces services comprennent la recherche du contenu, les études de marché, la rédaction, la révision, la conception, la tarification, la mise en marché, la promotion, la distribution et la vente. Les EGC offrent enfin de l'information, des lignes directrices et des conseils sur les politiques, les pratiques et les normes d'édition, conformément aux directives du Conseil du Trésor.

Un aspect essentiel de la mission des EGC consiste à permettre au grand public d'avoir facilement accès aux publications du gouvernement. C'est pourquoi cet organisme est doté d'un établissement central pour l'exécution des commandes, l'entreposage et la distribution et veille à ce que les publications du gouvernement soient distribuées directement parmi le grand public et auprès d'un réseau regroupant quelque 2300 librairies et maisons de distribution partout au Canada et à l'étranger. Les activités de distribution sont confiées au secteur privé dans le cadre d'un contrat avec les EGC. Ces derniers produisent des catalogues de vente, des guides et des outils pour aider les intéressés à trouver l'information dont ils ont besoin, sur support imprimé et électronique. Les EGC font la promotion des publications du gouvernement du Canada en participant à des salons du livre, à des expositions professionnelles et à d'autres activités à caractère promotionnel. Enfin, les EGC veillent à la publication de documents pour le compte du PSD.

Si ce programme existe, c'est pour permettre de s'assurer que les droits d'auteur de l'État sont protégés, que l'on publie l'information essentielle du gouvernement et qu'on en fait la promotion, et que cette information est facile d'accès pour tous ceux et celles qui en ont besoin. Pour la rendre accessible, on offre notamment les publications tarifées dans les deux langues officielles et dans certains dialectes autochtones, le cas échéant. On crée également des circuits de distribution, en proposant différents moyens d'accès (soit des liaisons électroniques, le téléphone, le télécopieur et le contact direct) ainsi que des catalogues de vente et des outils permettant de repérer l'information nécessaire. Ce programme joue aussi un rôle essentiel dans la promotion des ouvrages et des publications du gouvernement du Canada, grâce à son réseau commercial, à son site Web, à des catalogues, à des fiches d'information, à des articles dans les journaux et les magazines, à des critiques de livres, à des publicités et à des panneaux-réclames.

Les EGC exercent leurs activités selon le principe de l'autonomie financière, en vendant des publications et en offrant des services aux ministères clients.

Programme des services de dépôt

Le Programme des services de dépôt (PSD), qui a été créé par décret en 1927, permet de distribuer des exemplaires des publications du gouvernement auprès de 955 bibliothèques dépositaires partout au Canada et ailleurs dans le monde; ces bibliothèques doivent ensuite rendre ces publications accessibles au grand public directement et dans le cadre de prêts interbibliothèques. Le PSD constitue ainsi un « filet de protection de l'information publique » qui vient compléter les activités des EGC.

Cinquante-deux bibliothèques sont des dépositaires à grande échelle et reçoivent automatiquement les documents inscrits dans la liste par le PSD; les autres bibliothèques choisissent uniquement les publications qui répondent aux besoins de leurs clients.

Dans le cadre de ce programme, les ministères et les organismes fédéraux fournissent aux EGC des exemplaires de leurs publications à distribuer. Bien que, selon la politique du gouvernement, tous les ministères et organismes doivent mettre leurs publications à la disposition du PSD, seulement 50 % environ le font dans la pratique. Certains ministères, qui ont des programmes d'édition importants dont le financement est fondé sur la méthode du recouvrement des coûts, ne voient pas qu'il est dans leur intérêt de participer au PSD. Dans d'autres cas, les ministères n'ont pas de méthode systématique pour désigner et déposer leurs publications auprès du PSD. Essentiellement, les bibliothèques ne reçoivent pas les publications de 50 % des ministères, bien qu'elles puissent en acheter certaines si elles les connaissent. Statistique Canada et la Chambre des communes, dont les publications sont particulièrement importantes pour les collections des bibliothèques, participent au PSD.

En plus de ces répertoires imprimés, le PSD gère des répertoires électroniques de documents gouvernementaux auxquels on peut facilement avoir accès grâce à Internet et participe au Système interactif d'information gouvernementale (SIIG), projet pilote visant à élaborer un modèle pratique pour le dépôt et la conservation des documents électroniques. Le PSD est également chargé du maintien et du soutien de l'infrastructure du filet de protection de l'information publique. Cette responsabilité consiste, entre autres, à élaborer et à coordonner des activités de formation, à animer des échanges internationaux de publications pour le gouvernement du Canada et à appuyer les différents établissements de médias auxquels le gouvernement fait appel pour faire connaître aux citoyens l'information diffusée.

Si le PSD existe, c'est pour permettre de s'assurer que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes ont assez facilement accès, où qu'ils habitent au Canada, à l'information du gouvernement, sur des supports et dans la langue de leur choix. Dans le cadre de ce processus, le PSD aide à promouvoir l'identité nationale, en veillant à ce que les Canadiens n'aient pas à s'en remettre aux données diffusées par les États-Unis, qui sont omniprésentes et faciles d'accès. Ces deux programmes ont une vaste clientèle. Les ministères profitent de l'efficacité de la distribution de l'information sur leurs programmes et leurs services. Les intermédiaires, par exemple les bibliothèques, bien qu'ils doivent absorber les frais de diffusion et assurer les services de référence connexes, tirent parti de la réception de documents qui enrichissent leurs collections et qui leur permettent de mieux servir leurs clients. En définitive, le grand public profite de conditions d'accès assurées et équitables à l'information du gouvernement sur différents supports.

Le PSD est financé par des crédits, auxquels il puise pour faire l'acquisition des documents à diffuser et pour les distribuer parmi les bibliothèques dépositaires, de même que pour appuyer le « filet de protection de l'information publique » par d'autres moyens. En vertu des accords en vigueur, les ministères doivent généralement supporter les frais entraînés par le dépôt du nombre d'exemplaires voulu. Toutefois, certains organismes gouvernementaux, qui vendent normalement leurs publications, s'attendent d'être rémunérés lorsqu'ils fournissent des exemplaires imprimés ou des documents électroniques qui seront offerts gratuitement dans le cadre du PSD et de ses répertoires. Par conséquent, les limites budgétaires du PSD sont l'une des principales raisons qui expliquent que les ministères ne participent pas tous à ce programme.

Occuper un créneau important et unique, que personne d'autre n'occupe

Certains confondent les fonctions du PSD et des EGC avec la mission d'organismes comme la Bibliothèque nationale (BN) et les Archives nationales (AN). En fait, ces deux organismes sont très différents et poursuivent des objectifs tout à fait distincts.

La BN réunit et préserve le patrimoine édité du gouvernement du Canada et en assure la promotion. Elle monte des collections de publications canadiennes; les maisons d'édition canadiennes doivent, en vertu de la loi, en déposer des exemplaires auprès de la BN.

Les AN préservent le patrimoine archivé du Canada. Elles montent des collections de documents du gouvernement et conservent les documents non publiés provenant de collections privées. Elles ne participent pas vraiment au prêt ou à l'édition des documents.

Alors que la BN et les AN exercent essentiellement leurs activités à Ottawa, le PSD et les EGC veillent à assurer la présence du gouvernement dans toutes les grandes collectivités d'un océan à l'autre, en plus d'exercer une présence virtuelle grâce à un catalogue en direct de 100 000 publications imprimées et électroniques. Plus de 90 % des Canadiens et des Canadiennes habitent non loin d'une bibliothèque dépositaire. L'annexe A présente la carte des points de service du PSD et des EGC partout au Canada.

Uniques au gouvernement, le PSD et les EGC diffusent des « métadonnées », ou de l'information sur l'information, pour l'ensemble du gouvernement. C'est pourquoi le gouvernement peut répondre aux demandes d'information portant sur un contenu complet (« Quelle information trouve-t-on dans ...? » « Où puis-je me renseigner à propos de...? »).

> *Les employés de première ligne sont tenus responsables lorsque le public ne peut pas se procurer de l'information diffusée par le gouvernement dans le format de son choix.*
>
> Gordon Graham, Renouf Publishing Co. Ltd.

3. LES PRINCIPALES TENDANCES DE L'ÉVOLUTION DU GOUVERNEMENT

Le rôle nouveau du gouvernement comme catalyseur et diffuseur de l'information

Le rôle du gouvernement comme diffuseur de l'information n'est pas nouveau. Les publications du gouvernement du Canada s'étendent à un large éventail de sujets répondant aux besoins en information des Canadiens appartenant à des couches nombreuses et différentes de la société. La liste ci-après donne une idée de la variété des publications qu'on peut se procurer :

- Guide canadien de médecine clinique préventive;
- Tarif des douanes, 1999 : codification ministérielle;
- Budgets de dépense principaux;
- Annuaire du Canada;
- Série des bulletins minéraux : usines de métallurgie au Canada;
- Lexique analogique;
- Les contaminants chimiques dans les écosystèmes aquatiques du Canada : Évaluation de leurs effets sur les poissons, l'habitat des poissons et les ressources de la pêche;
- Commission d'enquête sur le système de collecte et de distribution du sang au Canada : rapport final;

- Votre régime de retraite.

En raison de l'avènement de l'économie des connaissances, la production et la diffusion de l'information deviennent, de plein droit, des fonctions de plus en plus importantes au gouvernement. Ce dernier voit son rôle se modifier : il devient « capitaine », au lieu d'être « matelot ». Par conséquent, il ne s'acquitte plus de ses responsabilités seul; de plus en plus, il s'en remet plutôt à des tiers qui collaborent avec lui dans la réalisation des objectifs nationaux. Autrement dit, il joue le rôle de catalyseur et de courtier, plutôt que celui d'exécutant. Les nombreuses mentions des termes « partenariat » et « collaboration » dans les récents discours du Trône en témoignent. Par conséquent, il devient essentiel, pour l'efficacité des programmes de l'État, de remettre l'information voulue aux partenaires et aux collaborateurs du gouvernement. En règle générale, le gouvernement vise de plus en plus à exercer son influence par la connaissance et par l'information, plutôt que par la propriété, la coercition ou des subventions. Ainsi, dans l'ensemble, la diffusion de l'information fiable et objective représente un volet de plus en plus important des services gouvernementaux.

Le rôle essentiel de la technologie de l'information

Les moyens de diffusion de l'information évoluent eux aussi rapidement. La technologie de l'information apporte au gouvernement un outil clé qui lui permet de jouer son rôle nouveau. Le Discours du Trône de 1999 renferme l'affirmation suivante :

> *« Le gouvernement deviendra un utilisateur modèle des technologies de l'information et d'Internet. D'ici 2004, nous voulons être connus dans le monde entier comme le gouvernement le mieux branché avec ses citoyens. Les Canadiens et les Canadiennes auront accès à toute l'information et à tous les services gouvernementaux en direct, à l'endroit et au moment qui leur conviennent. »*

Dans ce Discours du Trône, on attribue à la technologie de l'information un rôle d'instrument de politique essentiel au développement socio-économique et culturel du Canada; cette technologie est présente dans tous les secteurs de l'économie et de la société.

Intervention officielle par l'adoption de politiques

À ce jour, les politiques adoptées pour tenir compte de l'importance grandissante de l'information et de la technologie de l'information sont limitées. La Gestion des renseignements détenus par le gouvernement encourage les ministères à conserver et à gérer l'information et leur recommande de l'organiser systématiquement pour qu'elle soit accessible. Elle ne traite pas de ces questions dans la pratique. La Politique sur les communications appuie la diffusion active de l'information gouvernementale. Elle oblige les ministères à « tenir un répertoire des documents publiés... et s'assurer que les publications sont mises à la disposition du public ». Cette politique constitue le point de départ des politiques des EGC et du PSD et définit leurs responsabilités dans la coordination des activités d'édition dans l'ensemble du gouvernement et des mesures à prendre pour s'assurer qu'on met des exemplaires des publications à la disposition des Canadiens et des Canadiennes. Elle précise en outre que les auteurs des publications de l'État doivent en déposer des exemplaires dans le cadre du PSD. Fait significatif, il n'existe pas de politique claire sur l'archivage et la diffusion de l'information électronique, ni sur les moyens permettant de l'extraire.

Autres tendances pertinentes

Certaines autres tendances de l'évolution du gouvernement sont pertinentes pour les EGC et les PSD. Les voici :

1. Décentralisation des pouvoirs : Depuis les années 1960, on assiste à une décentralisation constante des pouvoirs, qui sont désormais confiés par le centre aux différents ministères et organismes. Cette tendance, conjuguée avec la souplesse offerte par Internet, permet aux ministères et aux organismes de prendre leurs propres dispositions pour l'édition et la diffusion de l'information et a effrité la position des prestataires de services centraux comme les EGC et le PSD.

2. Austérité financière : Depuis les années 1980, la fonction publique fédérale est soumise à un régime d'austérité financière qui a culminé par l'Examen des programmes. Cela a donné lieu, entre autres, à un accroissement de l'importance accordée à la privatisation et à l'autonomie financière. Ainsi, la plupart des activités d'édition du gouvernement ont été privatisées, et les EGC exercent leurs activités selon le principe de l'autonomie financière. Bien que le PSD soit financé par crédits, son financement a été comprimé au cours des dernières années.

3. Obligation de compte rendu au grand public : La libre diffusion de l'information a toujours été une des pierres angulaires d'un gouvernement démocratique. Sans cela, les citoyens ne peuvent porter des jugements en connaissance de cause à propos du rendement de leur gouvernement et de son utilité pour leur existence en tant qu'individus et membres de la société. Les citoyens exigent de plus en plus que leur gouvernement soit transparent et responsable. La *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) constitue une intervention officielle importante du législateur dans ce domaine.

4. Participation des citoyens : De nombreux citoyens veulent qu'il y ait un échange authentique et continuel avec leur gouvernement, pour pouvoir mieux participer au processus de l'administration publique. Ils souhaitent notamment qu'on leur offre des occasions pratiques de communiquer en direct avec le gouvernement, au lieu de s'en remettre exclusivement à l'information déjà présentée selon le point de vue de l'État et de ses programmes. Pour qu'il y ait un véritable échange d'information, les particuliers devront avoir accès à de l'information objective et complète, répondant à leurs différents besoins.

   Dans une démocratie, l'accès à l'information n'est pas seulement un droit; c'est aussi une nécessité.

   Michael Gurstein, Coalition for Public Information

5. Services adaptés aux citoyens : De plus en plus, les citoyens exigent que les services de l'État soient structurés de manière à s'adapter à leurs besoins, plutôt qu'à l'organisation interne du gouvernement. Le modèle de Services Canada répond à cette exigence : cet organisme vise à offrir aux citoyens un guichet unique permettant d'avoir accès à une série de services connexes grâce à différents moyens d'accès électronique, téléphonique et en personne. D'autres initiatives du gouvernement, par exemple Services Canada, le Gouvernement en direct, le Site Canada et les Centres de services aux entreprises du Canada, s'inspirent de la même logique.

6. Cohésion sociale : Dans un pays aussi ethniquement varié et vaste que le Canada, la question de la cohésion sociale s'est toujours inscrite au premier rang des préoccupations des dirigeants de l'État. Depuis quelques années, le débat sur l'unité nationale vient accroître le sentiment

d'urgence à cet égard. À l'évidence, l'information sur le pays et sur les activités du gouvernement national a un rôle essentiel à jouer, comme on le constate, par exemple, dans la création du Bureau d'information du Canada. On juge également essentiel que les utilisateurs reconnaissent le rôle du gouvernement dans la diffusion de l'information présentée dans le cadre du Programme de coordination de l'image de marque (PCIM) du gouvernement fédéral.

7. Image du Canada à l'étranger : La prépondérance mondiale des États-Unis et les accords commerciaux internationaux, de même que les autres impératifs de mondialisation qui pourraient nuire à l'intégrité culturelle de notre pays, l'empêchent de plus en plus de projeter une image claire à l'étranger. De nouveau, l'information est essentielle, pour bâtir la notoriété internationale du Canada et ce qu'elle représente.

4. L'UTILITÉ CONTINUE DES EGC ET DU PSD

Pour que le rôle du gouvernement puisse continuer d'évoluer et pour qu'il puisse réaliser ses objectifs tels qu'ils sont exposés dans la section précédante, il est essentiel de diffuser de l'information fiable et complète et de veiller à ce qu'elle soit accessible. En outre, le gouvernement a une responsabilité importante de régie, puisqu'il doit conserver l'information à l'intention des générations à venir. Les EGC et le PSD ont un rôle important à jouer en répondant à ces impératifs de fiabilité, d'intégralité, d'accessibilité et de conservation. Ces deux programmes continuent aussi d'être pertinents en raison de la plupart des tendances de l'évolution du gouvernement dont nous avons parlé dans la section précédente.

Fiabilité

Les citoyens comptent généralement sur le gouvernement pour qu'il leur fournisse de l'information fiable, objective et impartiale. Lorsque l'information est éditée officiellement, elle est généralement soumise au type d'évaluation critique qui lui permet de répondre à ces normes. Or, le gouvernement remplace de plus en plus l'édition traditionnelle par l'information diffusée sur Internet. Bien qu'une partie de cette information respecte certainement les normes de l'édition, elle est essentiellement plus informelle et se prête moins à un examen critique. Souvent, on diffuse des documents sur Internet pour répondre à un besoin public d'actualisation de l'information, sans se préoccuper en particulier de la rigueur, du contexte ou de la permanence des renseignements. Des programmes comme celui des EGC et le PSD permettent d'établir, dans l'ensemble du gouvernement, des normes grâce auxquelles les utilisateurs peuvent faire la distinction entre l'information qui répond à des exigences rigoureuses de publication et celle qui est plus éphémère.

Intégralité

Chaque citoyen a des besoins en information qui peuvent s'étendre à l'ensemble des programmes, des ministères, et même, du gouvernement. Plus l'information provenant d'une source en particulier est complète, plus cette source pourrait être éventuellement utile à un plus grand nombre d'intéressés. La décentralisation de l'édition et la création de sites Web locaux sur Internet ont tendance à fragmenter les sources d'information selon les programmes et les organismes, en laissant à l'utilisateur le soin de réunir l'information dont il a besoin auprès de différentes sources. En outre, nombreux sont ceux et celles qui préfèrent être en mesure de survoler les catalogues, les bibliographies et les bases de données pour repérer l'information dont ils ont besoin. Il va de soi qu'il est plus facile de le faire à partir d'une source complète, au lieu de consulter différentes sources. Si les mégalibrairies sont si populaires, c'est notamment à cause de l'exhaustivité de leurs ouvrages et de leur convivialité pour les fureteurs. Les EGC et le PSD jouent, grâce à leurs catalogues et à leurs bases de données qui

s'étendent à l'ensemble du gouvernement, un rôle essentiel, en offrant des sources d'information complètes qui répondent à des besoins aigus.

Accessibilité

L'information n'a aucune valeur si on ne sait pas qu'elle existe et si on n'y a pas accès. Les contribuables, qui financent l'élaboration de l'information du gouvernement, doivent avoir accès à cette information, de préférence sur le support de leur choix. En outre, l'efficacité de nombreux programmes dépend de l'information qu'ils produisent pour rejoindre le plus vaste public cible. Sous l'angle de l'accessibilité, la première étape consiste à savoir que l'information existe. Une base de données complète peut jouer un rôle important, puisqu'elle permet de faire savoir aux utilisateurs que l'information pertinente est disponible. Les catalogues des EGC et du PSD permettent de faire connaître l'information disponible et de la repérer. En outre, le PSD permet beaucoup plus facilement aux ministères de répondre à l'exigence de la Politique sur les communications du gouvernement, qui oblige à tenir un index des documents publiés et à s'assurer que le grand public peut en prendre connaissance.

En tenant compte de l'information du gouvernement, le volume d'information diffusée sur Internet est énorme. Or, pour différentes raisons, exposées ci-après, cette information n'est pas toujours facile d'accès. Tout d'abord, l'information publiée sur Internet n'est pas toujours bien organisée, ni facile à trouver. Même les bibliothécaires ont parfois de la difficulté, lorsque l'information n'est pas bien organisée ou catégorisée. De plus, il peut être onéreux financièrement et laborieux de rechercher l'information dans ces conditions. Les EGC et le PSD font des efforts considérables pour s'assurer que l'information diffusée est complète, bien organisée et accessible.

> *L'organisation de l'information est essentielle. Lorsque je ne peux trouver de l'information parce qu'elle n'est pas organisée ou catégorisée, je suis frustré. Il n'existe pas d'outils de recherche communs.*
> Andy Reddick, Centre pour la défense de l'intérêt public

Deuxièmement, nombreux sont ceux et celles qui ne sont pas branchés sur Internet. Selon une estimation, environ 50 % des ménages canadiens seulement y sont branchés à l'heure actuelle. Même parmi les foyers qui sont déjà branchés, nombreux sont ceux qui n'ont sans doute pas acquis les compétences ou la confiance nécessaires pour utiliser efficacement Internet. Le nombre de branchements est particulièrement faible parmi les personnes âgées, chez les membres de la communauté autochtone et chez les contribuables dont les revenus sont faibles. Ainsi, comme le fait observer le Groupe de travail sur la numérisation, en s'en remettant exclusivement à Internet, on risque d'empêcher de nombreuses personnes d'avoir facilement accès à l'information du gouvernement, ce qui est contraire, évidemment, aux principes du gouvernement, qui veut traiter les citoyens sur un pied d'égalité. Bien que ce problème puisse s'atténuer à la longue, il est important que le gouvernement ne s'éloigne pas trop des citoyens. Si les EGC et le PSC continuent d'exister, on pourra, dans une certaine mesure, donner l'assurance que cela ne se produira pas.

Troisièmement, qu'ils soient branchés ou non, les gens préfèrent différents supports d'accès à l'information, et le gouvernement devrait respecter leurs préférences. Dans son Plan d'affaires dans le cadre de l'initiative des infrastructures stratégiques, le Conseil du Trésor exprime le problème comme suit :

«(Le gouvernement) doit adopter une approche plus inclusive qui reconnaît que l'accès à l'environnement numérique est une question de démocratie fondamentale – que les citoyens ont le droit de choisir de ne pas être branchés et que le gouvernement doit continuer de leur fournir un service aussi bon ou encore meilleur.»

Les préférences quant aux moyens d'accès peuvent également varier selon la nature des documents et le lieu. Par exemple, les rapports volumineux sont laborieux à lire à l'écran ou à faire imprimer. Dans les régions éloignées, par exemple dans le Grand Nord, la rapidité d'accès à Internet peut également représenter un problème. Il est intéressant de noter que malgré l'accroissement rapide de l'utilisation d'Internet, le PSD n'a enregistré aucune réduction de la demande de documents imprimés au cours des dernières années. Les personnes handicapées (par exemple celles qui ont un handicap visuel) ont elles aussi des besoins particuliers pour ce qui est de l'accès à l'information. Il est utile de signaler que le Cabinet a approuvé récemment l'extension du PSD aux bibliothèques qui s'adressent aux personnes ayant un handicap visuel. Ainsi, les EGC et le PSD aident à protéger le droit des citoyens de choisir leur mode d'accès privilégié et les droits de ceux et celles dont les choix d'accès sont limités en raison d'un handicap.

Quatrièmement, la capacité d'accès à l'information dépend souvent de la disponibilité des intermédiaires. Il peut s'agir de personnes (par exemple les bibliothécaires) ou des moyens électroniques (comme les outils de recherche). Dans le cadre du PSD, les bibliothécaires exercent une fonction importante, puisqu'ils aident les utilisateurs à trouver l'information dont ils ont besoin. Ce service est particulièrement indispensable aux personnes ayant un handicap physique et à celles qui n'ont pas les compétences nécessaires pour effectuer des recherches. En particulier, les utilisateurs ont souvent besoin de l'aide de quelqu'un pour naviguer dans l'environnement électronique. En général, on constate que les bibliothécaires qui ont une formation et une expérience précises dans le domaine de la documentation du gouvernement fournissent, dans ce domaine, des services nettement supérieurs à ceux qui n'ont ni cette formation, ni cette expérience. En outre, le PSD a consacré des efforts considérables à la mise au point d'outils électroniques d'intermédiation (par exemple des catalogues, des thésaurus et des métadonnées) que les utilisateurs peuvent appliquer eux-mêmes afin de repérer l'information dont ils ont besoin.

> *Il est essentiel de gérer la transition si le gouvernement adopte un modèle électronique. Entre-temps, il faut conserver les systèmes traditionnels et prévoir une interface humaine pour faciliter la transition.*
> Ivan Hale, Réseau canadien des aînés

Conservation

Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement assume une responsabilité importante de régie, qui consiste à s'assurer que l'on conserve l'information gouvernementale à l'intention des générations à venir, pour permettre de consulter et de préserver la mémoire culturelle et historique de notre pays. Bien qu'il s'agisse, en particulier, de la responsabilité de la Bibliothèque nationale et des Archives nationales, le PSD apporte un concours énorme à cet égard. Pour ce faire, il offre des moyens supplémentaires de conservation et de diffusion de l'information historique. Il constitue également le circuit grâce auquel les documents du gouvernement sont versés à la collection de la Bibliothèque nationale. L'adoption de l'édition électronique soulève des questions difficiles à propos de l'information qu'on doit conserver ou non. À l'évidence, il faut adopter une norme et un protocole pour la conservation de l'information électronique. À l'heure actuelle, le catalogue du PSD sert de

norme officieuse et pourrait jouer un rôle important dans la conservation de l'information électronique essentielle du gouvernement, qui serait perdue autrement, lorsque les ministères mettent à jour et modifient leurs sites Web. Enfin, il faut résoudre des problèmes se rapportant à la mémorisation et à la consultation de l'information électronique archivée. Récemment, les EGC et le PSD ont examiné ces questions en collaboration avec Statistique Canada dans le cadre du Projet pilote de publications électroniques. L'étude pilote du SIIG, qui consiste à examiner l'évolution de la documentation pendant un cycle chronologique qui peut comprendre l'édition sur le Web et le transfert ultérieur des documents aux Archives nationales et à la Bibliothèque nationale, constitue un autre projet réalisé afin de résoudre ces problèmes.

> *Je suis très préoccupée par la conservation du compte rendu des activités et des événements. Il s'agit du développement du Canada. Nous avons besoin de ce compte rendu et nous devons veiller à le protéger.*
> Betty Ann Lavallée, Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick

Pertinence des deux programmes sous l'angle des tendances de l'évolution du gouvernement

Décentralisation et austérité financière

Dans un régime continu de privatisation de l'édition et de décentralisation de la gestion du processus de publication, le rôle des EGC comme coordonnateur et centre d'expertise pangouvernementale prend encore plus d'importance. Les EGC possèdent les compétences spécialisées nécessaires pour répondre efficacement aux exigences d'un environnement d'édition de plus en plus complexe et ouvrent une fenêtre experte sur le secteur de l'édition et de la vente au détail; on peut ainsi acheter à bon prix des services d'édition et offrir un ensemble de services intégrés à la clientèle du gouvernement. De plus, comme centres d'expertise, les EGC et le PSD sont en mesure d'innover dans le domaine de l'édition et de l'accès aux publications. Enfin, la coordination de l'édition et de la distribution dans l'ensemble du gouvernement permettra sans doute de réaliser des économies d'échelle considérables, dont on ne profitera pas si ces fonctions sont exercées indépendamment par différents ministères ou dans le cadre de divers programmes.

Avec la privatisation, l'austérité financière encourage les ministères à compter des frais pour leurs publications, ce qui nuit à l'accès. Le PSD joue un rôle important comme « filet de protection de l'information publique », puisqu'il permet à des personnes qui, autrement, ne pourraient pas se permettre d'avoir accès à ces publications.

Obligation de compte rendu à l'endroit du grand public

En facilitant l'accès à l'information gouvernementale, les EGC et le PSD aident le gouvernement à répondre aux impératifs de transparence et de responsabilisation. Ils permettent aussi de réduire les frais à engager pour répondre aux demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). On estime qu'en moyenne, chaque demande d'accès à l'information coûte à l'État 2 300 $ environ. Si on peut réaliser des économies, c'est parce que les demandes d'accès à l'information ne s'appliquent qu'aux documents non publiés. Par conséquent, si on augmente le nombre de documents publiés, on pourra diminuer le nombre de demandes d'accès à l'information et les frais correspondants. Il faut signaler en particulier, à cet égard, que le dépôt des documents électroniques auprès du PSD pourrait aussi permettre de réaliser des économies.

Participation des citoyens

Les EGC et le PSD peuvent jouer un rôle essentiel, en facilitant l'accès à l'information fiable, confirmée et complète à propos du gouvernement et de ses activités, ce qui est nécessaire pour promouvoir le processus de participation des citoyens.

Services adaptés aux citoyens

À cause de leur souci d'intégration dans la diffusion de l'information et parce qu'ils peuvent donner aux utilisateurs un choix de modes d'accès, les EGC et le PSD respectent le principe de l'adaptation des services aux citoyens. Par conséquent, ils sont parfaitement en mesure d'appuyer et de compléter les différentes initiatives réalisées à l'heure actuelle à l'intention des citoyens, dont Services Canada, le Site Canada, Référence Canada et les Centres de services aux entreprises du Canada. Par exemple, grâce à ces programmes, Référence Canada n'a pas à fournir à ses interlocuteurs autant de renseignements qu'il le devrait normalement.

Cohésion sociale

En facilitant l'accès à l'information gouvernementale et en ouvrant, dans l'ensemble du gouvernement, une fenêtre sur cette information, les EGC et le PSD aident à assurer la présence fédérale dans l'ensemble du pays, appuient le Dirigeant principal de l'information et complètent le PCIM et son objectif pour ce qui est de l'aspect et du confort d'utilisation communs. Plus généralement, ils permettent de mieux faire connaître, à l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes, l'histoire, les valeurs, la culture et les réalisations du Canada comme pays.

L'image du Canada à l'étranger

Les EGC et le PSD se consacrent à la diffusion de l'information au Canada, en offrant par le fait même une solution de rechange au problème de foisonnement des données et de l'information provenant des États-Unis. En outre, ils participent à la promotion de l'image, des valeurs et de la culture du Canada à l'étranger et appuient la communauté des études canadiennes partout dans le monde. Le PSD permet aussi au Canada de s'acquitter de ses obligations en vertu des traités internationaux pour l'échange de l'information.

Affirmations de la pertinence des deux programmes

Les ministres ont toujours reconnu la pertinence continue des EGC et du PSD. Par exemple, pendant la privatisation du Groupe Communication Canada et l'Examen fonctionnel du SCT et de TPSGC, on les a tous deux désignés comme des fonctions « essentielles » du gouvernement. De plus, en 1997, le Groupe de travail fédéral sur la numérisation, dont faisaient partie des cadres supérieurs chargés des communications et de l'information dans l'ensemble du gouvernement, a officiellement entériné le rôle du PSD comme « filet de protection de l'information publique ».

5. POSSIBILITÉS POUR LE RAFFERMISSEMENT DES EGC ET DU PSD

Dans la section précédente, nous avons fait valoir que les EGC et le PSD continuent d'être pertinents et utiles au grand public dans l'évolution du contexte du gouvernement. Toutefois, on pourrait leur permettre encore plus d'apporter une valeur ajoutée en raffermissant leurs programmes de différentes façons. Premièrement, il est nécessaire de raffermir la politique cadre selon laquelle ils exercent leurs activités. Deuxièmement, l'effet de levier produit par ces programmes serait supérieur si leur champ d'application était plus complet. Troisièmement, les EGC pourraient se concentrer sur leur rôle de coordination, qui comporte une valeur ajoutée. Quatrièmement, il est possible d'apporter des améliorations à l'accès et à l'intermédiation. Cinquièmement, il faut reconsidérer les accords de

financement actuels. Sixièmement, on pourrait accroître la synergie qu'ils produisent grâce à une concertation avec les initiatives existantes.

Politique sur le dépôt et l'extraction de l'information électronique

Il n'existe pas de politique complète portant sur le foisonnement de l'information gouvernementale sur support électronique, par exemple les CD-ROM et les documents diffusés sur le Web. En particulier, il n'existe pas de norme pangouvernementale pour le dépôt, la conservation et l'extraction de cette information. Effectivement, chaque programme ou service adopte son propre protocole et établit ses propres normes. Une politique cadre permettrait au gouvernement de mieux faire fructifier les points forts des EGC et du PSD afin d'établir des normes communes et de constituer un centre de responsabilité et de responsabilisation évident, en plus d'offrir une solution de rechange plus économique pour remplacer le développement de mécanismes parallèles de mémorisation et d'extraction de l'information dans l'ensemble du gouvernement.

Dans son rapport publié en 1997 sous le titre *Une nation en apprentissage : La contribution numérique*, le Groupe de travail fédéral sur la numérisation signale qu'il est nécessaire d'adopter une politique officielle sur l'information et recommande d'étendre le rôle du PSD à l'information éditée sur support électronique. En 1999, dans son rapport sur le rôle des Archives nationales du Canada et de la Bibliothèque nationale du Canada, John English affirme également qu'il est d'accord pour qu'on précise la question du dépôt légal des publications électroniques.

Cette politique constituerait également un cadre commun dans lequel on pourrait intégrer, au sein de Services Canada, les établissements du PSD et des EGC, les outils de regroupement de l'information et les moyens de navigation. Au lieu de partir de zéro dans chaque programme ou service nouveau, il existerait un point commun permettant de s'entendre sur l'information qui doit être accessible et sur les outils nécessaires pour y avoir accès.

Un champ d'application plus complet

Il est évident qu'on accroîtrait l'utilité des EGC et du PSD s'ils avaient accès à un plus large éventail de publications du gouvernement. Comme nous l'avons mentionné, la politique actuelle sur le dépôt n'est pas appliquée, de sorte que seulement 50 % des ministères et organismes participent à ces programmes. Grâce à une meilleure participation, les EGC et le PSD pourraient élaborer un catalogue plus complet de publications gouvernementales (sur support imprimé et électronique), ce qui permettrait de mieux répondre aux différents besoins des utilisateurs, soit aussi bien le fureteur occasionnel que le chercheur sérieux.

La situation actuelle est loin d'être satisfaisante. Selon un sondage récent de la Bibliothèque nationale, 60 % des ministères ne tiennent pas de catalogue de leurs publications. En plus de compliquer l'existence des utilisateurs potentiels de l'information publique, cela oblige les éditeurs et les libraires à consacrer beaucoup de temps et d'argent pour tâcher de connaître l'existence et l'état des publications en s'adressant à de nombreux ministères. Les libraires sont souvent la cible de la critique du grand public lorsqu'ils ne parviennent pas à trouver les publications demandées. La situation actuelle fait également obstacle à la résolution des problèmes relatifs au droit d'auteur de l'État.

On a donc absolument besoin d'information complète, exhaustive et exacte sur l'existence et la disponibilité des publications du gouvernement. Les libraires et les bibliothécaires appuient sans réserve la création d'un organisme central comme les EGC ou le PSD pour tenir un registre de l'ensemble des publications du gouvernement et pour offrir un moyen facile d'accès à ces

publications, idéalement en permettant de les commander directement auprès des organismes. Selon le point de vue des contribuables, cet organisme centralisé serait à la fois moins onéreux financièrement et offrirait un meilleur service. Toutefois, les ministères s'inquiètent de la perte de contrôle et de la possibilité de rompre le contact avec le public cible. On pourrait dissiper ces craintes si cet organisme centralisé fournissait aux ministères clients des relevés et des analyses des demandes d'accès, comme le font les Centres de services aux entreprises du Canada, par exemple.

Les EGC et le PSD ont déjà commencé à travailler à l'élaboration d'une base de données complète réunissant toutes les publications récentes du gouvernement du Canada, dans le cadre de différents accords de partenariat. Cette base de données comprendra l'information sur les droits d'auteur et les licences de l'État pour l'autorisation électronique, des renseignements sur la bibliographie et les prix de toutes les publications, de même que les listes de distributeurs, de bibliothèques, de coéditeurs, de titulaires de licence et des autres sources d'information et contacts pertinents. Elle sera liée au Site Canada et à Référence Canada. Un guichet unique électronique pour la concession des licences ou des droits d'auteur permettra d'actualiser automatiquement la base de données centrale.

Un rôle de coordination plus vigoureux pour les EGC

Nombreux sont les intervenants qui estiment que les EGC devraient se consacrer essentiellement à leur rôle de coordination. Étant donné la réalité de la privatisation, il y a très peu d'avantages à récolter en continuant de participer au processus de publication. Nous avons déjà exposé les avantages éventuels de cette coordination. Il s'agit notamment des gains d'efficacité (diffusion de l'information), du service (accessibilité), de l'efficience et de la responsabilisation. Toutefois, comme nous le verrons ci-après, les accords actuels de financement empêchent les EGC de jouer ce rôle de coordination aussi efficacement qu'ils le pourraient. Il faut toutefois signaler que les ministères ne sont favorables à ce rôle que s'il se fonde sur une collaboration et un partenariat. Rien ne justifie que l'on confie un rôle de réglementation aux EGC, ils prévoient actuellement de créer des partenariats avec d'autres ministères et organismes de l'État et avec d'autres éditeurs du gouvernement, d'autres paliers de gouvernement, des associations, ainsi que des groupes d'intérêt spéciaux et des marchés spécialisés.

Améliorations apportées à l'intermédiation et à l'accès

Il faut essentiellement continuer de mettre au point des outils permettant d'organiser l'information, de s'adapter aux différents styles de recherche et de personnaliser l'information selon les divers besoins des utilisateurs. Il faut aussi adopter des mécanismes de soutien pour permettre aux bibliothèques dépositaires dans le cadre du PSD d'offrir des services efficaces d'intermédiation dans le domaine de la documentation électronique. Une étude faite en 1999 a révélé qu'on peut apporter des améliorations considérables dans ce domaine et qu'il est nécessaire, entre autres, de donner plus de formation.

Pour ce qui est de l'accès, il faut aussi que les EGC et le PSD collaborent avec les fournisseurs de portails non gouvernementaux afin de s'assurer que les utilisateurs auront facilement accès à l'information grâce à différents moyens. Autrement dit, le grand public doit pouvoir utiliser le portail de son choix, sans être limité au portail du gouvernement. Il existe d'autres options, notamment l'extension des points d'accès dans le cadre du Programme d'accès communautaire, dont les bibliothèques de ressources locales. Enfin on a également signalé que le catalogue des EGC et du PSD pourrait tirer parti de la présentation graphique perfectionnée des sites Web commerciaux.

Accords de financement

Le principe de l'autonomie financière n'est pas adapté au rôle central proposé pour les EGC, qui devraient jouer le rôle de coordonnateur de l'accès public dans l'ensemble du gouvernement pour la gestion et la distribution des publications. Les accords actuels de financement encouragent cet organisme à mettre l'accent sur les perspectives de recettes, plutôt que sur son rôle essentiel de protection de l'intérêt public. Le principe de l'autonomie financière décourage la participation des ministères clients au programme, au lieu de l'encourager. Il semble donner lieu à une augmentation des coûts qui n'apportent aucun avantage direct aux ministères auteurs. Parallèlement, les EGC financent les frais d'édition grâce aux recettes réalisées sur leurs ventes. Les ministères auteurs constatent cette réduction indirecte des coûts. Ainsi, en les finançant par crédits, on permettrait aux EGC de jouer leur rôle essentiel de coordination plus efficacement qu'elles le font à l'heure actuelle.

Comme nous l'avons mentionné, le PSD est financé par crédits. L'acquisition et la distribution des publications constituent ses principales dépenses. Le rôle plus vaste de ce programme, tel qu'il est suggéré dans la présente section, exigerait un financement accru. Il faudrait prendre la décision d'accroître le financement du PSD d'après une évaluation de l'ensemble des avantages apportés par ce programme au Canada en ce qui concerne l'amélioration de l'accès à l'information gouvernementale et à la capacité du PSD à appuyer d'autres initiatives de l'État. Il faudrait tenir compte de l'importance croissante du rôle du gouvernement comme diffuseur de l'information dans notre économie de connaissances.

Le financement consacré au PSD doit lui permettre d'offrir au grand public des moyens d'accès complets; autrement dit, il faut réserver des fonds afin de compenser les éditeurs du gouvernement qui comptent des frais pour leurs documents. (En particulier, cela permettrait de financer des sources d'information aussi importantes que l'Institut canadien de l'information scientifique et technique [ICIST] du Conseil national de recherches du Canada [CNRC], Ressources naturelles Canada et la base de données AMICUS de la Bibliothèque nationale.) L'acquisition de ces produits représenterait un supplément de 6,9 millions de $ en 1999-2000; toutefois, l'élimination des travaux d'impression sur demande réduirait cette somme de 495 000 $.

Parallèlement, on doit comparer les coûts et les avantages de la centralisation des services à ceux de la solution qui consiste à les décentraliser. En décentralisant les activités du PSD et des EGC parmi l'ensemble des ministères, on augmenterait probablement les coûts, qui seraient cependant plus difficiles à calculer. Il existe en outre un risque, puisqu'en raison du mécanisme de financement, qui n'est pas adapté, les programmes pourraient être affaiblis et les employés qui se sont spécialisés dans leur réalisation pourraient s'éparpiller.

Amélioration de la synergie avec des initiatives connexes

Comme nous l'avons précisé, il se peut qu'il y ait d'autres possibilités de synergie entre les EGC et le PSD d'une part et, d'autre part, les initiatives connexes, par exemple Services Canada, le Site Canada, le Centre de renseignements du gouvernement (1 800 O-Canada), le Gouvernement en direct, les Centres de services aux entreprises du Canada et le Bureau d'information du Canada.

6. CONSÉQUENCES

Les Éditions du gouvernement du Canada et le Programme des services de dépôt offrent depuis longtemps au grand public des services complets et souples donnant accès aux publications du gouvernement du Canada. Le rôle du gouvernement évolue : au lieu d'être un exécutant, l'État devient un partenaire et un médiateur; la production et la diffusion de l'information sont essentielles à

ce rôle. L'évolution de l'environnement du gouvernement se caractérise par un accroissement de la dépendance à l'endroit de la technologie de l'information pour la communication externe et interne, par une augmentation des obligations de compte rendu et de la transparence, par l'importance consacrée à des services adaptés aux citoyens et par la participation accrue des citoyens au processus de l'administration publique. L'État se préoccupe aussi, centralement, des questions de cohésion sociale, d'unité nationale et d'image du Canada à l'étranger.

Dans l'introduction du présent document, on note que les EGC et le PSD sont en péril. Or, ils ont tous deux un rôle important à jouer dans cet environnement nouveau. Sans ces programmes, la diffusion de l'information serait beaucoup plus onéreuse financièrement et nettement moins efficace. Si on ne parvient pas à suivre le rythme de l'évolution des impératifs dictés aux EGC et au PSD, en particulier à une époque où la gestion de l'information subit une véritable révolution, le gouvernement ne pourra pas réaliser plusieurs de ses objectifs. Cette affirmation se vérifierait en particulier si on était privé du répertoire central du contenu. L'information serait plus difficile à rechercher, le gouvernement s'éloignerait des préoccupations du grand public, et les coûts augmenteraient, puisque les autres ministères réinventeraient la roue de la distribution des documents auprès du public.

Effectivement, la réduction de l'importance de ces deux programmes aurait pour effet de débrancher les Canadiens, au lieu de les brancher, ce qui nous priverait d'un élément essentiel du programme d'accès public du gouvernement. Cela est vrai en particulier des Canadiens et des Canadiennes qui ont déja des difficultés d'accès, en particulier les milieux défavorisés, les personnes âgées et les Autochtones.

Toutefois, les EGC et le PSD affrontent certains obstacles qui les empêchent de réaliser tout leur potentiel et d'apporter un concours supplémentaire aux services offerts au grand public. L'absence d'une politique exhaustive de l'État sur le dépôt et l'extraction de l'information électronique revêt une importance prépondérante. Il faut aussi se pencher sur les mécanismes de financement de ces programmes, afin de s'assurer que ces mécanismes ne nuisent pas à l'efficacité de la participation et de la coordination dans l'ensemble du gouvernement. On doit également veiller à ce que l'information archivée dans les bases de données des EGC et du PSD soit facile d'accès en passant par différents portails, gouvernementaux et non gouvernementaux. Enfin, on a l'occasion d'exploiter le potentiel de synergie de ces programmes, en les jumelant avec des initiatives connexes de services et de communications dans l'ensemble du gouvernement.

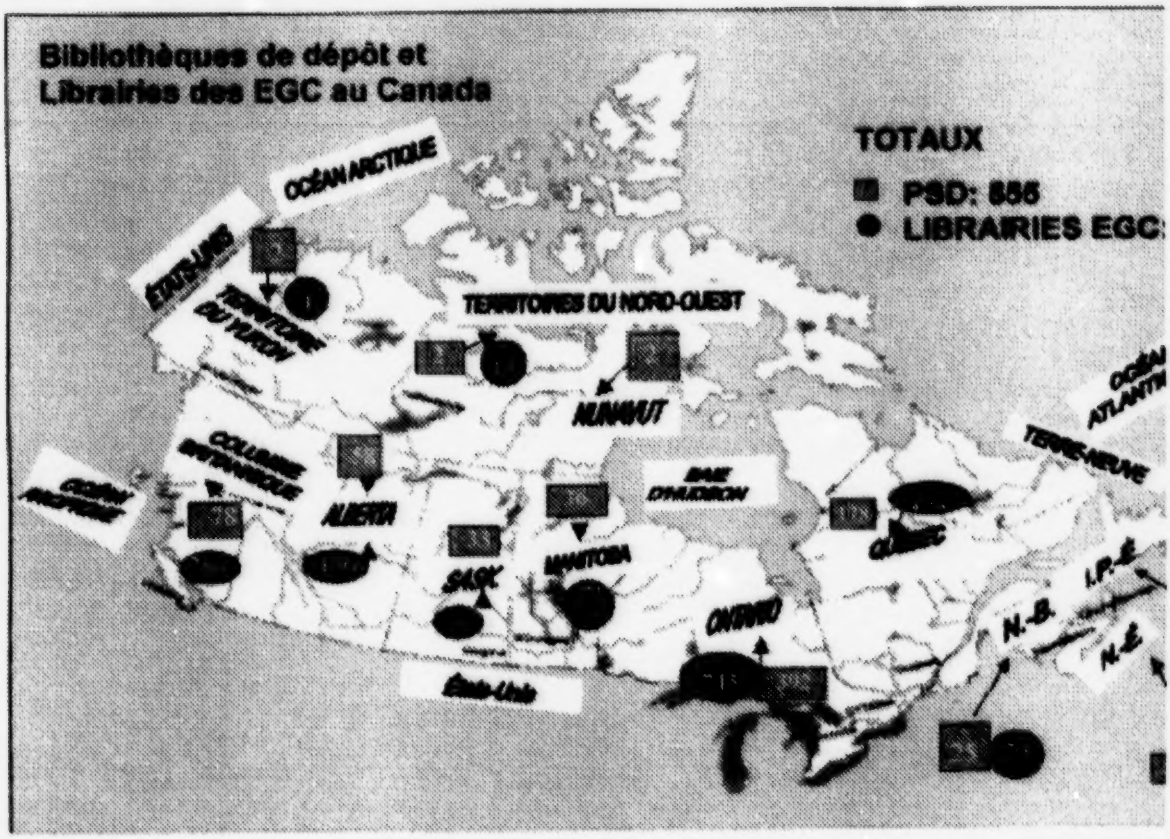
7. CONCLUSION

Aujourd'hui, **92 % des Canadiens et des Canadiennes habitent non loin d'une bibliothèque dépositaire**. Autrement dit, les EGC et le PSD offrent des outils exemplaires permettant aux Canadiens de se brancher entre eux et sur le gouvernement fédéral.

À l'heure actuelle, ces deux programmes sont en péril. Sans ces programmes, la diffusion de l'information reviendra plus cher et sera plus fragmentée. Dans toutes les collectivités partout au Canada, les utilisateurs auront plus de difficulté à avoir accès à l'information et disposeront de moyens d'accès moins nombreux.

Toutefois, en amorçant un débat réaliste sur les nouvelles orientations à adopter, surtout en ce qui concerne le financement, ces deux programmes pourront réaliser tout leur potentiel et continuer de dominer le secteur de l'information. Les avantages qu'ils apportent sont supérieurs aux frais qu'il faudra engager pour mettre fin à ces programmes.

Annexe A: Le PSD et les EGC sur le terrain



Annexe B : Textes de loi régissant le PSD et les EGC

PSD

Le PSD a été constitué par décret en 1927. Par la suite, le Cabinet et le Conseil du Trésor ont reconduit ce programme en adoptant plusieurs décisions. Les pouvoirs attribués au PSD découlent de la *Politique sur les communications du gouvernement* et de la *Politique sur les services communs*. Le PSD incarne la notion de « divulgation de l'information courante » selon l'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

EGC

Les pouvoirs d'édition des EGC découlent des responsabilités du ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada à titre d'imprimeur de la Reine; ces responsabilités sont décrites à l'article 19 de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*. La *Politique sur les communications du gouvernement* et *la Politique sur les services communs* constituent des textes complémentaires à l'égard de ces responsabilités.

Annexe C : Sources d'information consultées dans la rédaction du présent document

Particuliers

Association des éditeurs canadiens, Roy MacSkimming

Association des presses universitaires canadiennes, David Carr

Bureau d'information du Canada, Ted Baker

Association des bibliothèques de recherche du Canada, Tim Marks

Patrimoine canadien, Claude Lafontaine

Association canadienne des libraires, Sheryl McKean

Conseil des éditeurs canadiens, Jackie Hushion

Réseau des aînés du Canada, Ivan Hale

Bureau d'information du Canada, Ted Baker

Coach House Publishing, Darren Wershler-Henry

Coalition for Public Information, Michael Gurstein

Pêches et Océans Canada, Stéphane Dubreuil

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Nancy Hector

Édition Online Publishing, Mark Frutkin

Éditions Art Global, Ara Kermoyan

Publications fédérales, Juliet Atha

Pêches et Océans Canada, Stéphane Dubreuil

Collège Glendon, Vivienne Monty

Santé Canada, Danielle Brulé

Chambre des communes, José Semarau

Industrie Canada, Diane Bays et Mary Frances Laughton

Ministère de la Justice, Robert Duperron

Judy Meyer, experte-conseil et ex-libraire de l'Ambassade canadienne à Washington (D.C.)

Université Mount Saint Vincent, Centre des femmes d'affaires, Daureen Lewis

Organisation nationale anti-pauvreté, Michael Farrell

Bibliothèque nationale, Nancy Brodie et Paul McCormick

Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick, Betty Ann Lavallée

Université d'État de Pennsylvanie, Helen Sheehy

Presses de l'Université Laval, Léo Jacques

Groupe de défense de l'intérêt public, Andy Reddick

Publications gouvernementales, Claude Arsenault

Renouf, Gordon Graham

Transports Canada, Recherche sur l'aviation canadienne, Mary MacDougall

Conseil du Trésor, Ross Hodgins

Ministère des Transports, Mary MacDougall

UBC Bookstore, Jennifer Pike

Université de l'Alberta, Karen Adams

Bibliothèque de l'Université de la Saskatchewan, Andrew Hubbertz

University of Toronto Press, Bill Harnum

Bibliothèque publique de Westmount, Carole Gendron

Yellowknife Book Cellar, Judith Drinnan

Document imprimés

Accessing Canadian Federal Information: a Depository Program for the Twenty-First Century? Bruno Ginassi, 65e Conseil et conférence générale de l'IFLA, Bangkok, Thaïlande, du 20 au 28 août 1999, http://www.ifla.org/IV/ifla65/papers/122-083e.htm

The Challenge of Openness as European Union Information goes Electronic, Neville Keery, FirstMonday, vol. 2 nº 12, 1er décembre 1997, http://www.firstmonday.dk/issues/issue2_12/index.html

Democracy and Government On-Line Services: Contributions from Public Administrations Around the World, publication GOL du G8, janvier 1999, http://www.open.gov.uk/govoline/golintro.htm

Government Documents Reference Service in Canada: Implications for Electronic Access, Juris Dilevko et Elizabeth Dolan, Faculté des études en information et en médias, Université Western Ontario, mars 1999, http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Rapports/Dilevko_Dolan/dilevko-e.html

Operating Government in an On-line World: Balancing Access with the Needs to Govern Effectively, collaboration de l'État de l'Ohio; auteurs : Peter J. McGeoch et Jeffrey B. Ritter, dans Democracy and Government On-Line Services. Contributions from Public Administrations Around the World, chapitre 13. http://www.gtnet.gov.uk/govoline/golintro.htm

Policy and Participation on the Canadian Information Highway, William F. Birdsall, FirstMonday, vol. 4, nº 3, 1er mars 1999, http://www.firstmonday.dk/issues/issue4_3/index.html

The Role of the National Archives of Canada and The National Library of Canada, John English, http://www.pch.gc.ca/wn-qdn/arts/english.html

Searching the Internet, Clifford Lynch, Scientific American, v. 276, pp. 52-56, 1977, http://www.sciam.com/0397issue/0397lynch.html

Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century. Center for Technology in Government, University at Albany, SUNY, mars 1999, http://www.ctg.albany.edu/research/workshop/dgfinalreport.pdf

Threats to Public Access to Federal Government Publications in Canada and the United States. Katherine Prophet, Government Information in Canada, nº 18 (août 1999), http://www.usask.ca/library/gic/18/prophet.html

Une nation en apprentissage : La contribution numérique, Groupe de travail fédéral sur la numérisation, http://www.nrc.ca/dtf-gtn/english/report/index.htm

Who Will Create the Metadata for the Internet?, Charles F. Thomas et Linda S. Griffin, FirstMonday, v. 3, nº 12, http://www.firstmonday.dk/issues/issue3_12/thomas/index.html